青年学者圆桌讨论·贯通的清代政治史

晚清制度变革的本土理路

李文杰

光绪二十四年（1898）夏，大学士孙家鼐向光绪帝推荐了《校邠庐抗议》《危言》《盛世危言》三本“皆主变法”的书。孙家鼐说，在这三本书“以冯桂芬《抗议》为精密”，建议刷印一二千部，发部院卿寺堂司各官进行签注，然后交还军机处汇总，择可行者进呈皇帝实施。[①]《校邠庐抗议》所论及的议题、准备因应的挑战，绝大部分源自内部，这些弊政有着王朝原本的制度理路。其中与制度相关者包括：公黜陟、汰冗员、免回避、厚养廉、许自陈、复乡职、省则例、易吏胥、变科举、改会试、广取士、停武试、减兵额、复宗法、重儒官等。稍晚成书的汤寿潜《危言》，也论述了迁鼎、亲藩、尊相、部臣、议院、停捐、鬻爵、保举、冗员、限仕等制度议题及其改革对策。[②] 而郑观应的《盛世危言》，则是将当时亟待解决的制度议题进行分类论述，其所分之类分别是通论、礼政、吏政、户政、兵政、工政六种。[③]

对于这些变法论述，后世学者通常会看重“采西学”“议院”“铁路”“邮政”等条目，也就是来自“西潮”冲击的部分，但我们如果不做刻意选择而是回到著作本身，则会发现他们论述的很大部分，都属于旧的制度议题，是自身历史延续下来的问题。以《校邠庐抗议》为例，它完成于咸丰十一年（1861）。当时江南的大部分地区都在太平军控制之下，冯桂芬的家乡苏州亦在其中。他避难上海，最深的直观感受是清朝自身的各种制度病。他提出的解决问题的良方也是传统资源，即三代制度。《校邠庐抗议·自序》说：“三代圣人之法，后人多疑为疏阔，疑为繁重，相率芟夷屏弃，如弁髦敝屣，而就其所谓近功小利者，世更代改，积今二千余年，而荡焉泯焉矣。”易言之，千百年来延续至今的制度之所以出问题，是因为背弃了“三代圣人之法”。故而冯桂芬提出方案：“去其不当复者，用其当复者”，“要以不畔于三代圣人之法为宗旨”。[④] 汤寿潜、郑观应书中虽涉及西学，但来自旧制度的内容和改革方案仍占了相当的比例，郑观应还用传统六部政务分列当时弊政以及对应的改革举措。这就说明，传统制度的演进和变革有其自身的逻辑，晚清士人对此已有强烈的诉求；而外来的压力恰在此时提供了变革传统制度的契机。本文尝试略论晚清最后 50 年中央政府制度变革中为此前研究所相对忽略的内容，

[收稿日期] 2023-10-30
[作者简介] 李文杰（1982— ），男，华东师范大学历史学系教授，上海 200241，liwenjie8211@163.com

① 孙家鼐：《请饬刷印校邠庐抗议颁行疏》，光绪二十四年五月二十九日，中国史学会主编：《中国近代史资料丛刊·戊戌变法》第 2 册，上海人民出版社，1957 年，第 430 页。

② 汤震著，郑云山点校：《危言》，政协浙江省萧山市委员会文史工作委员会编：《汤寿潜史料专辑》，政协浙江省萧山市委员会，1993 年，第 216–217 页。

③ 易惠莉：《郑观应评传》，南京大学出版社，1998 年，第 735–737 页。

④ 冯桂芬：《校邠庐抗议》，上海书店出版社，2002 年，“自序”第 1–2 页。

尤其是属于传统理路的那一部分。

一、总理衙门与胥吏问题

就在冯桂芬写作《校邠庐抗议》的时候，体制内正在进行一些改革。这些改革举措在当时看来并非破天荒，但随着时间的推移，却出现了并非有意为之的结果，也显示出日渐增加的意义。1861年设立总理衙门，就是这样一个举措。第二次鸦片战争结束之后，在京议和的恭亲王奕䜣等人希望将汇总于军机处的“外国事务”单列出来，“悉心经理”，以应对外国公使驻京的新挑战。他们的设计是：由军机大臣兼领其事，从内阁、部院、军机处各司员内挑选满汉各八员，轮班入值，“一切均仿照军机处办理，以专责成”。为了接见外国公使的便利，“另给公所，以便办公”。① 这些细节看似没有新意，但在实际运作中，却带动了诸多意想不到的改革，超出了设计者最初的立意。

首先是胥吏问题。胥吏之弊是当时一大制度难题。一方面，体制内士大夫对胥吏充满鄙夷，“衣冠不与齿”，但官员多出身科举，办事不得不依赖长于技术细节的胥吏，使得后者之权“出于宰相大臣之上”。在经济上也不得不容忍他们的需索，六部胥吏数千人，部费“岁不下千万”。② 奕䜣等人同样意识到这一点。相较于六部，总理衙门事务有两个特点：首先是因涉外而对保密要求高；其次是无论官员、胥吏，对于这些新事务同样缺乏了解，处于同一起点。这两点使得总理衙门有可能、有必要从制度设计上排斥胥吏政治，规避其负面影响。奕䜣在奏折中称：“查各衙门书吏习惯作弊，稽察难周，茶房皂役传递消息，百弊丛生。惟各馆供事，均系由京官出结考取，有来历之人，平日职在缮写，亦无胥吏习气”，“拟于国史馆、方略馆挑取供事十六名，办理文案”。故而总理衙门只有缮抄文书的供事，而没有吏、户、刑、工那样数量庞大、把持日常事务的胥吏，“所有应办寻常奏稿、文移照会等件，均饬令司员自行办稿，供事只供缮写，不准假手办理”。③

这种设计与军机处近似，并不是总理衙门的独家制度。但军机处是一个具有秘书和咨询功能的机构，而总理衙门则是办理一类专门事务的部门。当总理衙门在1901年改组为外务部之时，排斥胥吏的制度设计自然传递给了外务部。而外务部又是晚清新设各部——商部、学部、巡警部和丙午官制改革后各部的参照对象，这项制度设计就有可能进一步向各部院推广。

二、新的政府架构形成与六部架构的瓦解

因为所办事务的特殊性，总理衙门在日常运转的过程中，体现出两个鲜明特色：首先是与六部衙门业务交叉，并出现侵夺现象。当时人议论，总理衙门之事“实兼综乎六部”，如铨叙之政本属吏部，但驻外公使由总理衙门请旨任用，海关道记名专保总理衙门章京；出纳之令本属户部，但指拨海关税款和存储出洋公费，也由总理衙门主持；各国公使驻京，燕劳赉赐、议约，皆由总理衙门担任，使得礼部主客之仪虚设；采购海防战舰军械，创设电报邮政，则是侵夺兵部职权；法律本掌于刑部，但涉外司法案件频发，各国公使向总理衙门理论，刑部反而难以与闻；制造属于工部事务，船政、铁路、矿务却让工部未遑兼顾。④ 这样一来，传统的六政因总理

---

① 《钦差大臣奕䜣等奏通筹洋务全局酌拟章程六条折》，咸丰十年十二月初一日，中国史学会主编：《中国近代史资料丛刊·第二次鸦片战争》第5册，上海人民出版社，1978年，第341–342页。

② 冯桂芬：《校邠庐抗议》，第16页。

③ 《钦差大臣奕䜣等奏新设总理衙门未尽事宜酌拟章程十条折》，咸丰十年十二月二十一日，中国史学会编：《中国近代史资料丛刊·第二次鸦片战争》第5册，第366–367页。

④ 《刑部郎中沈瑞琳折》，光绪二十四年七月二十八日，国家档案局明清档案馆编：《戊戌变法档案史料》，中华书局，1958年，第178–181页。

衙门的参与而得到“翻新”，被赋予新的内容。

与此同时，总理衙门还衍生出较多新的职能。它的内部分为英、法、俄、美、海防各股办事，除办理各国别的事务，另外还有其他分工：英国股办理商务关税，俄国股办理陆路通商、边防与疆界事务，美国股保护华工，海防股办理购械和机器、电线、铁路及各省矿务。[①]这些业务产生于晚清历史发展的实际需要之中，“凡策我国之富强者，要皆于该衙门为总汇之地”。它们发展到一定阶段，经成长、壮大，突破“洋务”的概括性定义，成为一门门独立和专门的事务。在此基础之上，总理衙门“孵化”出一套新的政府架构：1901年，清政府将总理衙门改组为外务部；1903年，成立专司商务的商部，1906年将其改为农工商部；1906年，成立管理轮船、铁路、电线、邮政的邮传部。这些机构在人事上、业务上和源头上，与总理衙门都有着密切的关联。

在新机构被陆续创设的同时，一些旧的部门随着新政开展而被覆盖和撤销。隋唐以来一直运作的吏、户、礼、兵、刑、工的六部架构，源自《周礼》天、地、春、夏、秋、冬“六官”的设计。在明清时期，有小九卿衙门作为六部的补充。这一整套架构，大致能适应传统政治的需要，它们源自经典、相对整齐，符合士大夫的政治理想，特定的数字也暗合抽象的天人关系。在晚清时期，总理衙门业务拓展，政务日益多样化和精密化，旧有的六部九卿设置也就不再合理。总理衙门在孵化新的政府架构的同时，也拆解了原有的六部架构。它改组为外务部加入到各部序列，且排列在六部之前，解构了六部所对应的天、地、春、夏、秋、冬“六官”的神秘性和神圣性。外务部之外，清政府按照需要新设商部（从总理衙门事务中分出）、学部、巡警部。到了1906年丙午官制改革，清政府按照十一部制设计中央机构，只保留原六部中的吏部、礼部；1911年责任内阁成立之后，则进一步裁撤吏部、礼部：文官铨叙因地方自治和准民意机构的参与，不再是汇总于吏部的“天官”之政；礼政走下神坛，礼部由“春官”降格为典礼院，单纯处理礼仪事务，退出内阁各部的序列。最终形成全新的政府架构。

三、专业化官员阶梯的搭建

明初废宰相后，六部的级别得到提升。六部尚书、侍郎从元朝的三品、四品，经历明朝的提升，至清朝变为从一品、正二品职官。而六部司员的职位，分为郎中（正五品）、员外郎（从五品）、主事（正六品）。这使得清朝六部郎中与侍郎在品级上出现巨大的鸿沟，因此无法衔接。当一名官员通过科举或其他途径补上主事之缺，可以循阶上升，但在六部的天花板是郎中。如果要继续仕途的发展，大体上有以下路径：外放知府、道员；保送京堂，在鸿胪寺、大理寺、通政司之类的小九卿衙门，借助其品级的阶梯向上迁转；考选御史，在监察系统内寻求上升。即便在强调专业能力的刑部、户部，出色的司员也需要先外放知府、道台谋求上升。如光绪朝几位著名的刑部官员，薛允升以刑部郎中外任江西知府、四川道台，升山西按察使、山东布政使，再入京担任刑部右侍郎；赵舒翘以刑部郎中外任安徽知府、浙江道台、按察使、布政使及江苏巡抚，兜兜转转11年后再回京担任刑部侍郎；沈家本也是以刑部郎中外任直隶知府、道台，升山西按察使，入京担任光禄寺卿，再升刑部侍郎。这是较为理想的情况，更多的官员可能在外任过程中流散。即便升为部长级别的侍郎，官员迁转也经常是遍历各部，“往往朝绾铨符而夕兼比部，既管农政而复领容台，或甫得其部之大要而即去，或并未得其部之大要而亦去，然则官特其寄焉者耳”。[②]这种现象之所以能长期存在，与上文提到胥吏的角色是有关的——胥吏的工作使得科举出身的官员即便频繁流转甚至缺席，各衙门仍能正常运转，但与此对应的则是“吏

---

① 光绪《大清会典》卷99《总理各国事务衙门》。

② 汤震：《危言》,《汤寿潜史料专辑》，第223页。

胥尤长子孙而窟穴于其中”，长久地把持各部政务。

不过，外务部并未沿用这种模式。在总理衙门时期，机构的日常事务由章京（司员）办理，排斥胥吏。48 位普通章京之中，有总办、帮办章京总揽政务。清政府在改总理衙门为外务部之时，特意将“三四品卿”或“三四品京堂”这种阶官性质的称号实体化，参照前朝的名义，设置左右丞（正三品）、左右参议（正四品），安置四名总办章京。丞参的设置，一方面是为了沿用总理衙门的办事模式，丞与参议继续履行总办章京的职事；另一方面也解决了总办、帮办章京的待遇与去向——他们原本也是司员，但在总理衙门体制中又高于普通司员。左右丞参的设置产生了这样一个后果，即官员在本部门的上升豁然贯通。左右丞参附带的品级同阶梯一般，为官员提供了主事—员外郎—郎中—参议—丞—侍郎—尚书的升迁路径，本部官员能够凭借专业能力与政绩而逐级升迁，不用为了晋升而去外任道府。故而外务部的官制表现出一种“专业取向”。从 1903 年清朝新设商部开始，到丙午官制改革之后的 1907 年，该制度向各部推广，各部的低阶官员无须离开本机构，也能获得一直向上的晋升。这就有可能使中央官制朝着专业化方向演进，做到像汤寿潜所说的“无朝除暮调，以简文牍，以久事权，以省奔走，庶心思以专而不纷”。[①] 这也让各部裁撤胥吏不仅具有合理性，同时也具备可行性。

四、冗员的裁撤与差遣的正规化

裁撤冗员，曾是戊戌变法的一个重要内容。岑春煊在变法期间，系统性提出裁撤冗员的建议，促成了昙花一现的裁员改革。他认为，清朝设官多因明制，但时势早已发生变化，很多官虽在，职守却已不在。如詹事府在不立储君之后，已经无责；小九卿衙门京堂及所属官共有数百缺，都属于无所事事，大理寺、通政司、太常寺、光禄寺、鸿胪寺、太仆寺，其职可并入六部。就所办理的事务而言，这些小九卿衙门的设置确实冗余，裁掉它们可以节省大量的经费，但问题在于这些缺额在官僚体系中并非以职能展现其价值，它们承担的是近似“阶官”的功能：寄禄秩、供迁转，相当于官场的阶梯。当然，岑春煊也意识到这一点，他认为，可以采行清初的政策，让内、外官互相升转，这样一来，内外官员可以熟悉对方的业务，同时也解决了“京员无升转之阶”的问题。[②]

岑春煊提出的方案，看似比较理想，在实际操作中却不一定行得通。我们从上文薛允升、赵舒翘、沈家本的例子可以看出，清朝一直以来就在执行该方案——内外互相升转，只是频率和规模上不如岑的设想。即便内外互用能实现京官的迁转，行政的专业化问题也没能解决。随着中西接触的深入，清朝政务的范围悄然扩张，体现出精细化和专业化的需要，如涉外司法、商务、军事、路矿、市政皆是如此。如果让官员像此前一样内外任用、遍历各职以配合品级上的升迁，这无疑与专业化的要求背道而驰。为此，康有为曾提出另一个方法：采用古代“官、爵分途之制”，各部门都仿照军机处和总理衙门，通过派遣差使来办事。而承担差使的官员，“不拘资格任之”，专差人员可以“赏给京卿御史职衔，准其专折奏事、自辟僚佐”。[③] 这种做法，一定程度上解决了人才任用的资格问题，即官缺与职事分离，可破格任用年轻资浅的官员贡献专业所长，但回避了京官正常迁转和专业官员的养成问题。

数年之后的清末新政期间，在戊戌变法后裁而复设的机构被彻底裁撤或转型，旧的冗官问

---

① 汤震：《危言》，《汤寿潜史料专辑》，第 223 页。

② 茅海建：《从甲午到戊戌：康有为〈我史〉鉴注》，生活·读书·新知三联书店，2018 年，第 592–593 页。奏折原文见《军机处录副奏折》，光绪二十四年七月初七日前太仆寺少卿岑春煊奏，中国第一历史档案馆藏，档案号：03–5616–026。

③《为厘定官制请分别官差以行新政以高秩优耆旧以差使任才能折》，光绪二十四年七月十三日，姜义华、张荣华编校：《康有为全集》第 4 集，中国人民大学出版社，2007 年，第 391–392 页。

题得以解决：1902 年，詹事府被裁，通政司因改题为奏不再接收题本，故而也被裁撤。在 1906 年的官制改革中，太常、光禄、鸿胪寺并入礼部，太仆寺并入兵部，大理寺改为大理院成为最高法院。这时，丞参制度已遍设于各部，京官的升转无须借助寺卿来完成。清季裁撤冗官，第一是因为原有的机构设置不符合实际政务的需要；第二是出于节约财政开支的考虑；第三则是官员迁转阶梯已成功搭建，不再需要附着在冗官身上的阶官功能，使得裁撤冗官成为可能。

与裁撤冗官相对应的，是差遣大规模的正规化。从整个晚清时段来看，我们能看出差遣制度先普遍化、后正规化的过程。清朝原有体制中的差使，不带品级却往往承担重要职事，它们主要包括军机处，中央各部掌印、主稿，从京师派往各省的学政，临时派遣的乡试考官，其他各类钦差大臣，等等。晚清时期在京的总理衙门、驻外公使与参赞、随员，各直省善后、洋务局所，都可算作差遣。承担这些职事的官员，不必对应固定的品级。普遍化的差遣制，打破了资历与级别限制，使得清政府有可能不拘一格任用人才，同时也解决了大量候补官的去向问题。相应的弊病则是，官场的任用、升迁失去章法，秩序紊乱，官员们想方设法办差、保举，以求取仕途的上升。清末官制改革在裁撤冗官的同时，也将这些新生的差使进行规范化处理：在京总理衙门已在 1901 年改为外务部，大臣变为尚书、侍郎，章京则改为丞、参、郎中、员外郎、主事，各有品级，且与驻外外交人员互用。军机章京也按本职各赋品级，军机处职事不再属于兼差性质。具有钦差性质的学政，变为各省“提学使”，是正三品的督抚属官。大量的候补官被安置到各省新设立巡警道、劝业道等正式职位上。有了缺额、品级之后的各种“委员”，其任用升迁皆有一定之规，不再像从前那样是督抚的“自辟僚属”。晚清生长出的各种临时差遣在经过多年的运作后，逐渐纳入正式官僚体系。新旧体制在这种替换中完成代谢。

五、双轨归并与权责的明晰

清朝原有的六部体制中，有满汉双轨的设置，且主管职位较多，权责不明。如各部的满汉尚书、左右侍郎，外加管部大学士，往往有六七位主任官，且他们虽然品级上有别，但是侍郎对尚书“职处平等，既不能受其指挥，即不可命为辅佐”，品级在下的官员并非在上者的属官。这种设计的动机，一方面是保障旗籍官员特权，另一方面是让各部主管官员分担事务，群策群力，同时也使得他们权力分散，不至于出现特定官员的专擅。但事实上的结果却是“绝无分劳赴功之效，惟有推诿牵掣之能”。[①] 事权不一，则无人愿意承担行政之责，在文书上只能“付诸胥吏之手”，再经各位大臣象征性地会议、画稿，用保守的方式应对变革，实则往往听胥吏把持权力。

在晚清制度改革中，新设的外务部虽有管部亲王、会办大臣等名目，但已不再对尚书、侍郎区分满汉缺额。新设的商部、学部、巡警部紧随其后，只设一尚书与左右侍郎。到丙午官制改革之时，清政府则进一步仿照商部、巡警部之例，在新成立的各部设一尚书、两侍郎，不置管部大臣，而以尚书为主任官，侍郎作为辅佐。这样就有可能逐渐改变官员们遇难事则推诿，办实事则互相掣肘的局面，让权有专任，责有攸归。

清朝的各项制度原本有着自身发展、变革的路径，因为咸同之后的内外危机，士人们深入检讨各种制度弊端，并提出针对性的改革方案。自 1861 年设立总理衙门开始，各种制度变革陆续展开，至清朝最后十年完成大规模的革故鼎新。从上述几方面来看，这些变革有的是遵循旧的制度理路在改进，有的则是“无心插柳”所造成的结果，并非都是外来制度的照搬和移植。

---

① 《请改定官制以为立宪预备折》，光绪三十二年七月初六日，胡绳武主编：《清末立宪运动史料丛刊》第 3 册，山西人民出版社，2020 年，第 372 页。